

Dr. sc. Branko Smerdel: Ustav, populizam i kraj liberalne demokracije - "referendumanija" ugrožava...
Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 56, 4/2019, str. 761-784

Dr. sc. Branko Smerdel, redoviti profesor u trajnom zvanju
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu¹

USTAV, POPULIZAM I KRAJ LIBERALNE DEMOKRACIJE - "REFERENDUMANIJA" UGROŽAVA TEMELJE USTAVNOG PORETKA²

UDK: 342

DOI: 10.31141/zrpf.2019.56.134.761

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. IX. 2019.

Demokracije su u opasnosti da će ih zadaviti populistički demagozi, koji se postavljaju kao jedini i istinski vođe "naroda", i koji zanemarujući ustavnu "strukturu slobode", parlamentarnu supremaciju, kontrolu sudova i, nadalje, ustavna ograničenja dovode u izravnu vezu s odlučivanjem biračkog tijela. Referendumi se sve više koriste za donošenje određenih odluka koje ne mogu proći u parlamentu. Tvrdi se da ne smije postojati nikakva prepreka vlasti naroda. Ovaj je fenomen najpoznatiji liberalni časopis *The Economist* obilježio novom riječju *referendumanijom* u kojoj se referendum izravno povezuje s manijom. U okolnostima kada televizija i Internet pokazuje svu bijedu brojnih skupština i to ne samo u novim već i u zrelim demokracijama taj je fenomen dobio punu simpatiju šire javnosti. Nakon što je u Velikoj Britaniji toj matici svih parlamenata referendum o Brexitu iskorišten kao instrument političke borbe što je dovelo do tekućeg "pretapanja" visoko cijenjenog britanskog političkog sistema izgleda da se ispunilo najgore moguće proročanstvo o napredovanju populističkih snaga u velikom broju europskih država. Republika Hrvatska je već dugo izložena takvim ugrozama od strane političkih grupa koje se ekstremno protive politici Vlade, počam od katoličkih konzervativaca a odnedavno i sindikalista. Zahvaljujući neadekvatnoj regulaciji referenduma o građanskim inicijativama gdje se ne govori o nikakvom kvorumu već se odluka donosi većinom onih koji glasuju mogućnosti manipulacije su ogromne. U postojećim okolnostima trajne konfuzije, brojni političari koji su već izjavili svoju namjeru da će ukoliko budu izabrani za Predsjednika Republike takav referendum koristiti radi uklanjanja svih kontrola i provjera koje postoje između šefa države i "naroda". Imajući u vidu krizu demokracije i smatrajući takve prijetnje sasvim ozbiljnim autor naglašava potrebu da se jednim međustranačkim dogovorom stvore uvjeti kojima bi se referendum uz odgovarajuću regulaciju uklopio u deomokratski sistem ustavne demokracije.

Ključne riječi: demokracija, konstitucionalizam kriza, populizam, referendum, parlamentarizam

"Vlast kviri i stvara imperijalnu oholost kod svakoga." (Premijer Milanović, 2012.)

"Mogu oni pričati što hoće!" (Premijer Plenković, 2018.)

"Ustav će pisati narod, a ne stručnjaci" (komentar Večernji list, 2019.)

¹ Dr. sc. Branko Smerdel, redovni profesor u trajnom zvanju, Pravni fakultet u Zagrebu. E-mail: branko.smerdel@pravo.hr

² Rad je izrađen u sklopu istraživačkog projekta 'Novi hrvatski pravni sustav', Pravni fakultet u Zagrebu, 2019.

UVOD

"Općenito se smatralo da demokracije umiru pred cijevima topova, u revolucijama i državnim udarima. Danas je, međutim, mnogo vjerojatnije da će biti polagano ugušene, u ime naroda", piše komentator uglednog britanskog časopisa, u situaciji kada se naizgled definitivno urušava ogledni westminsterski sustav ustrojstva vlasti u Velikoj Britaniji, 'majci parlamentarizma', a Europska unija bori za opstanak nasuprot jasnom i potpuno otvorenom procesu dezintegracije koji predvode Mađarska i Poljska, a slijede Slovenija i drugi, dok lojalne 'mlade demokracije', poput Hrvatske, zaista ostaju bez uzornog parlamentarnog sustava u koji bi se mogle ugledati. U analizama funkcioniranja parlamentarnih sustava, oduvijek smo se prvo okretali britanskom, takozvanom westminsterskom sustavu.³ Danas je taj sustav "okrenut naglavačke", dok "zemlja koja se ponosila svojim zdravim razumom i umjerenošću", po ocjeni svojih najboljih komentatora, "čini sve čudnije i čudnije stvari".⁴ Dok mladi ljudi na ulicama Moskve i Hong Konga zahtijevaju temeljne vrednote političke slobode i vladavine prava, oni koji su ih donedavno smatrali samorazumljivima mirno dopuštaju ciničnim političkim klasama da ih zatiru u starim i primjernim demokracijama. U nizu "postkomunističkih zemalja", nakon uspješne "ustavne revolucije", uslijedila je "protuustavna i zakonodavna kontrarevolucija". U drugima se nude "gospodarski djelotvornije" alternative upravljanja društvom.⁵

Hrvatska nije imuna od takvih zahtjeva ni od takvih prijetnji. Dapače, moglo bi se kazati kako su hrvatski katolički tradicionalisti prvi otkrili potencijal olako zajamčene, a neregulirane institucije referenduma narodne inicijative. Pri takvom razvoju događaja, mi moramo stalno preispitivati razvoj događaja i stanje krize na koje smo opetovano upozoravali, ali istodobno analizirati moguće alternative, koje bi naše uvjerenje kako će povijesna moć ideja demokracije i vladavine prava nadvladati nalete populizma i, riječima mađarskog premijera, širenje "kontrolirane demokracije", pretvorile u himeru i osudile na 'višestoljetni san'.⁶ Kako upozorava Timothy Snyder, cijela povijest 20. stoljeća pokazuje opasnosti što ih donosi globalizacija u novim uvjetima: "Današnji Amerikanci nisu nimalo mudriji od onih Europljana koji su u 20. stoljeću gledali kako demokracija uzmiče pred fašizmom, nacizmom ili komunizmom. Naša je jedina prednost što možemo učiti iz njihova iskustva. I sada je pravi trenutak za to."⁷

³ <https://www.bib.irb.hr> > Smerdel, Branko. "Odgovornost u parlamentarnoj demokraciji : Zaključci nakon tri desetljeća istraživanja" // Okrugli stol *Ustavna demokracija i odgovornost*, HAZU 2015.

⁴ Bagehot: "The cynicism is gnawing at Western democracies", *The Economist*, 7. IX. 2019., 31.

⁵ Usp. Samuel Issacharoff: "Populism versus Democratic Governance", Mark A. Graber, Sanford Levinson, Mark Tushnet (eds.): *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford University Press, 2018., 445-453.

⁶ Usp. Branko Smerdel: "Kriza demokracije i perspektive liberalnog konstitucionalizma u Hrvatskoj", *Zbornik PFZ*, 69, 1, 5-35.

⁷ Timothy Snyder: *O tiraniji, dvadeset lekcija 20. stoljeća*, preveo Damir Biličić, Naklada Ljevak 2017., 12.

IDEOLOGIJA, STRATEGIJA I TAKTIKA "NARODNOG ODLUČIVANJA"

Populizam je, prema Hrvatskoj enciklopediji, "naziv za pokrete i ideologije koji polaze od "naroda" kao osnove svoje legitimnosti i kriterija djelovanja. U sociologiji, populizam označava idejne i društvene pokrete koji su se protivili dominaciji elita te zastupali poboljšanje socioekonomskoga položaja srednjih i nižih klasa. U pitanju je ideologija koja, u ime izravne demokracije, odbacuje cijeli institucionalni aparat ustavne vladavine kojim se obuhvaća pojam konstitucionalizam, odnosno koja izražava "artificijelni pravni razlog ograničavanja vlasti", odnosno "protuvećinsku poteškoću" sudbenog nadzora nad vlašću.⁸ Ali, simultano, riječ je i o strategiji rušenja tog institucionalnog aparata i o taktici za njegovu postupnu zamjenu "djelotvornijim sustavom", u pravilu modelom "vođa i narod", pri čemu je na prvom mjestu demagogija tipa "narod odlučuje", a kao institucionalno sredstvo računa se na prednosti koju pružaju referendum i građanske inicijative. Posebno hrvatski tip gotovo nereguliranog referenduma, koji potpuno besmislenim čini odredba članka 87. stavak 4. Ustava, u svezi s odredbom stavka 5. istoga ustavnog članka po kojoj je donesena odluka obvezatna. Prema ključnoj odredbi navedenog stavka 4., usvojenog i na snazi od 16. lipnja 2010. godine, na referendumu se odlučuje većinom birača koji su pristupili referendumu, i takva je odluka obvezatna.

Prema često citiranoj definiciji populizma, koju daje nizozemski politolog Casau Muddeau, riječ je o ideologiji koja dijeli društvo na dvije antagonističke skupine, običan narod i korumpiranu elitu, i koja tvrdi da bi politika trebala biti izraz volje naroda.⁹

"U politologiji, pojam populizam uglavnom se odnosi na stil ili metodu političke mobilizacije najširih slojeva naroda koja često ima antidemokratsko, rasističko ili nacionalističko usmjerenje. Tako se autokratskim režimima poput onih A. Hitlera, B. Mussolinija ili J. Peróna, ali i pokretima poput reakcionarnih pokreta Georgea Wallacea u SAD-u i Johna Enocha Powella u Velikoj Britaniji 60-ih godina 20. stoljeća, pripisuje korištenje populizma kao političke metode. U suvremenom se političkom diskursu zastupnici populizma zalažu za tradicionalne vrijednosti te su skeptični prema vladajućim elitama i predstavničkoj demokraciji uopće, zbog čega zagovaraju referendumsko odlučivanje. U stranačkim sustavima neke se radikalne desne stranke određuju kao populističke, primjerice Nacionalna fronta J.-M. Le

⁸ Arsen Bačić: *Hrvatska i izazovi konstitucionalizma*, Književni krug, Split 2001., Petar Bačić: *Konstitucionalizam i sudski aktivizam*, Split 2010., 81-92.

⁹ Cas Mudde The Populist Zeitgeist, cit. Berto Šalaj: "Što je populizam?", *Političke analize*, 11/2012, 55-57.

Pena u Francuskoj ili Savez za budućnost Austrije J. Haidera u Austriji", piše Hrvatska enciklopedija.¹⁰

Kao ideologija, populizam je u suprotnosti s pluralizmom i elitizmom. Kao oblik taktike u političkoj borbi, pojam se koristi i u smislu pozitivne alternative. D. Seiter uzima za moto svoga rada izreku Stjepana Radića: "Nije dosta narodu pristupiti, valja s narodom stupati. Nije dosta među narod stati, valja među narodom ostati", te Lajosa Kossutha: "Ponekad se u glasu naroda čuje grmljavina nebesa."¹¹

Žarko Puhovski neuobičajeno oprezno upozorava: "Utoliko, možda i nije odveć radikalno tvrditi da je populizam neka vrst postmoderne verzije totalitarizma (srećom, *without a licence to kill* – još uvijek). Zadržavanje demokratskih oblika ne treba, naravno, podcjenjivati, no pouke iz nedavnih (i ranijih) zbivanja daju, zapravo, posve jasne naputke za razumijevanje situacije. Demokracija ("kao takva") naprosto nije rješenje – iako je uvjet rješenja. Trebat će, naime, uz vladavinu većine, i jasna razrada prakse samosustezanja te većine u obnašanju vlasti; demokratski legitimirana vladavina prava bila bi, možda, dobra početna orijentacija."¹²

D. Seifert piše: "Što onda jest populizam? Populizam je širok pojam koji u primjeni može i ne mora biti kontaminiran. Svaka demokratski izabrana vlast je u određenoj mjeri populistička; tá većina ju je odabrala. U užem smislu populistu su oni koji tvrde da imaju izravnu vezu s "populusom"; oni smatraju da prethodne vlade doduše jesu bile demokratski izabrane, ali da su bile otuđene, distancirane od naroda koji stoga nije zapravo participirao u vlasti. Kontaminirani populizam je podilaženje niskim strastima mase, manipulacija neobrazovanim građanima (kojih je, nažalost, mnoštvo), poticanje predrasuda prema manjinama, potenciranje konflikata u svrhu angažiranja veće mase ljudi oko prijepornih pitanja, pokretanje masa propagandom, neistinitim vijestima, naguravanje građana u obor: "mi" i "oni". U ekonomskom smislu kontaminirani populizam je obećavanje rješavanja složenih problema na jednostavne načine; npr. "sagradit ćemo zid" – kao da se ekonomski, sociološki i politički problemi daju riješiti cementom i armaturom."

KRAJ LIBERALNE DEMOKRACIJE I KONSTITUCIONALIZMA?

U procesu urušavanja demokracije, koji je otvoren financijskom krizom 2008. godine, a kasnije još posebno pojačan odgovorom Mađarske, Slovenije i drugih

¹⁰ Populizam (engl. *populism*, prema lat. *populus*: narod), naziv za pokrete i ideologije koji polaze od "naroda" kao osnove svoje legitimnosti i kriterija djelovanja. U sociologiji, populizam označava idejne i društvene pokrete koji su se protivili dominaciji elita te zastupali poboljšanje socioekonomskoga položaja srednjih i nižih klasa. U tom je smislu najznačajniji bio agrarni populizam 19. i 20. st., koji se afirmirao u nekoliko pokreta (farmerski radikalizam u SAD-u, seljački pokreti u Europi, narodnjaštvo u Rusiji). Hrvatska enciklopedija online, Leksikografski zavod Miroslav Krleža, pristupljeno 23. IX. 2019. <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=49512#top>

¹¹ D. Saiter: *Što populizam jest, a što nije?*, <https://bib.irb.hr/datoteka/866757.Populizam.pdf>.

¹² ideje.hr/populizam-postmoderna-verzija-totalitarizma/

članica Europske unije na imigrantsku krizu koja je započela širenjem ratnih intervencija u zemljama gdje se još 2011. godine očekivalo "arapsko proljeće", a koja je još uvijek daleko od završetka, šire se tako zvane "neliberalne demokracije". Dapače, kako izvrsno primjećuju utjecajni analitičari procesa demokratske tranzicije Krastev i Holmes, ima mjesta bojazni kako raniji imitatori zapadnih demokracija nakon ustavnih revolucija iz 90-ih, tijekom posljednjeg desetljeća postaju uzoran model kojemu se sada okreću raniji liberalni uzori.¹³ Uostalom, nipošto najmanje važno, valja ukazati kako se slavna Tocquevilleova konstatacija da "demokracije ne ratuju jedna s drugom",¹⁴ može zamijeniti drugom: "demokracije se nalaze u permanentnom izvanrednom stanju, uzrokovanom napadima islamskih i drugih terorista, a bitno otežane ratovima koje su one započele i vode ih u kaos uzrokovanom rušenjem nedemokratskih režima u Africi i Aziji".¹⁵ Niti stare demokracije nisu pošteđene. Neizvjestan je konačan ishod sustavnog sukobljavanja predsjednika Donalda Trumpa sa sudskim institucijama i Kongresom u Sjedinjenim Američkim Državama, procesima u nizu zemalja članica Europske unije, a iznad svega ishod ustavnog kaosa uzrokovanog manevriranjem neodgovornih populističkih vođa oko Brexita, od samog referenduma iz 2016. do pokušaja prvog ministra Borisa Johnsona da suspendira Parlament, koristeći do sada nečuvena tumačenja ustavnih prerogativa Monarha.

Zajednički nazivnik takvog razvitka jest mješavina ekstremnog nacionalizma i rasizma s idejama autokracije i nepoštovanja ustavnosti u zemlji, uz kršenje njezinih statutarne i međunarodnopravnih obveza prema drugim članicama međunarodne zajednice, koji se poziva na narod. Polazeći od "narodne volje kao volje većine", određena politička grupacija pretendira na prilagodbu ustavnog i političkog sustava svojoj ideologiji. Suprotno zasada ma konstitucionalne demokracije, utemeljene na pluralizmu, zaštiti manjina i sudbenom nadzoru nad zakonodavnim tijelima, određena grupacija "naroda" zahtijeva izravno odlučivati, odbacujući ustavne prepreke i ravnoteže nasuprot volji suverena.

Dakako, promjene u tom smjeru zahtijeva uža grupa unutar koje se često teško nazire mogući neupitni vođa. Povijesno su takvi sustavi poznati kao "cezarističke diktature", jer su se obično oslanjali na snažne vođe, diktatore s neograničenom vlašću, koji uživaju široku podršku većine birača, a oporbenu manjinu ušutkavaju putem terora tajne policije i kontroliranog sudstva.¹⁶ Ispravno upozorava Issacharoff

¹³ Ivan Krastev, Stephen Holmes: "Imitation and Its Discontents", *Journal of Democracy*, 29, 3 (2018.), 11.

¹⁴ "When the principle of equality spreads, as in Europe now, not only within one nation, but at the same time among several neighboring peoples, the inhabitants of these various countries, despite different languages, customs, and laws, always resemble each other in an equal fear of war and love of peace. In vain do ambitious or angry princes arm for war; in spite of themselves they are calmed down by some sort of general apathy and goodwill which makes the sword fall from their hands. Wars become rarer." Tocqueville, Alexis de (1988.). Mayer, J. P. (ed.). *Democracy in America*. New York: Harper Perennial, 659–660. Dakako, ova konstatacija ima svoje filozofske preteče, kao što su Emmanuel Kant i Thomas Paine.

¹⁵ <https://www.economist.com/essay/2014/02/27/whats-gone-wrong-with-democracy>

¹⁶ Franz Neuman: *Demokratska i autoritarna država*, preveo Žarko Puhovski, Naprijed, Zagreb 1974., 195.

na krucijalno pitanje problema: u sukobu populizma i demokracije nije ključno pitanje izabranih političkih vođa, nego pitanje ograničavanja vlasti korištenjem sustava provjera i ravnoteža.¹⁷ Dijelimo to mišljenje: ključna riječ za prosudbu postavljenih zahtjeva, odnosno ključno pitanje budućnosti i dalje je "konstitucionalizam", to jest mogućnost održanja i snaženja sustava vladavine u kojoj je i sam suveren – narod – samoograničen ustavnim pravom, a načini izravnog odlučivanja uređeni na način koji uvažava temeljne značajke demokratske vladavine: vlast većine uz zaštitu prava manjina.¹⁸

"Opasnost s kojom se sada suočavamo", zaključuje Timoty Snyder, "sastoji se u prijelazu iz politike neizbježnosti na politiku vječnosti, iz naivne i nesavršene demokratske republike u konfuznu i ciničnu fašističku oligarhiju." Posebno jer, kako nastavlja Snyder, "... odgojili smo cijeli naraštaj bez povijesti. Kako će ti mladi Amerikanci reagirati sada kad je obećanje o neizbježnosti tako očito pregaženo? Možda će od neizbježnosti otklizati u vječnost. Moramo se nadati da će, umjesto toga, postati historijskom generacijom, koja će odbaciti zamke neizbježnosti i vječnosti koje su im ponudili stariji naraštaji. Jedno je sigurno: ne počnu li mladi stvarati povijest, političari vječnosti i neizbježnosti svakako će je uništiti. A kako bi je stvarali, mladi Amerikanci morat će malo i upoznati povijest. Ovo nije kraj, nego početak."¹⁹

Poznato nam je da je stanje obrazovanja u zemljama Europske unije sve slabije i da politika forsiranja prirodnih znanosti i "obrazovanja za život", gdje termin "život" prijetvorno prikriva bit – tržište rada i prioritet STEM-u ozbiljno prijete razvitku društvenih i humanističkih znanosti. Ali nigdje nije ovo upozorenje aktualnije nego u suvremenoj "europskoj Hrvatskoj", u kojoj građanski odgoj, osnovno obrazovanje za demokratsko odlučivanje, nije uveden tijekom preko pola stoljeća "demokratske tranzicije". Ankete Gongga, a i osobni uvid u znanje brucoša, godinama pokazuju izuzetno zabrinjavajuće stanje glede poznavanja povijesti, politike i ustavnog prava kod maturanata još uvijek "elitnih" gimnazija.²⁰ U novom Kurikulu za međupredmetnu temu građanskog odgoja, prema ocjeni stručnjaka, nema bitnih pomaka.²¹ Kako konstatiraju stručnjaci koje okuplja GONG, takvo stanje umova izuzetno je pogodno za širenje propagande "o narodnom odlučivanju", ali pod čvrstim vodstvom, odnosno ono služi odgoju podanika, a ne građanina. Paradoksalno je, i smiješno, da isti kritički tekst završava tobože duhovitom konstatacijom politologa Berta Šalaja, kako takav kurikulum, "kao sveta vodica, niti šteti niti koristi".²² Upravo groteskno je, kada u vrijeme agresivnog nastupa populizma, politolog koji je taj fenomen istraživao, konstatira kako je "odgoj za podanike" neškodljiv!

¹⁷ Smerdel, op. cit. 5; Isscharoff, op. cit. 447.

¹⁸ Branko Smerdel: "Kriza demokratskog konstitucionalizma", *Zbornik PFZ*, 69, 1, 5-35.

¹⁹ Op. cit., 125.

²⁰ Usp. Naš prijedlog iznesen na savjetovanju pravника 2001. godine. Branko Smerdel: "Hrvatski pravni sustav i ustavno načelo vladavine prava", *Zbornik PFZ*, 51, 1, 23-25.

²¹ Narodne novine 10/2019 od 25. siječnja 2019.

²² <https://www.gong.hr/hr/aktivni-gradani/gradansko-obrazovanje/gradanski-odgoj-i-obrazovanje-i-dalje-bez-pomaka/>

INSTITUCIONALNE PROMJENE: KRONIČNA RASPRAVA U HRVATSKOJ

Posebno važnim držimo da hrvatska politička i ustavnopravna znanost mora steći duboki i istinski uvid u procese dubokih institucionalnih promjena koje su se već dogodile putem zakonodavstva ustavnog značaja, i prije ogorčene borbe oko tumačenja ustavnih konvencija, i u samoj Velikoj Britaniji. Posebno valja upozoriti kako je "The Fixed Term Parliament Act" iz 2011. godine, bitnim ograničavanjem prava raspuštanja, odnosno izbora trenutka izlaska na izbore, definitivno potvrdio našu tvrdnju da 'čisti' sustavi ne postoje, niti se mogu održati u stvarnosti. Začuduje da kod nas nitko nije postavio pitanje, kako to da su, u situaciji ozbiljne krize vlasti izazvane Brexitom, samo članovi Konzervativne stranke izabrali Borisa Johnsona za premijera sa 92.153 tisuće glasova, nasuprot 46.656 glasova protiv.²³ Ova bitna promjena ostala je u sjeni "neuspjelog referenduma o izbornom sustavu" u članku posvećenom bitnim promjenama westminsterskog sustava, koji su u koautorstvu napisali Robert Podolnjak i Petar Bačić.²⁴ Nije to niti toliko začudujuće: ovaj ključni zakon kojim je ograničeno pravo premijera da bira trenutak raspuštanja Donjeg doma i izlaska na izbore, koji se smatrao bitnom značajkom sustava parlamentarne vlade, bio je usvojen 2011. i nije se očekivalo da će se održati sa sljedećim promjenama stranaka na vlasti.²⁵

Na to upozoravamo s posebnim obzirom na ponovljene zahtjeve za uvođenjem takozvanog "čistog parlamentarnog sustava".²⁶ S primicanjem predsjedničkih izbora, takve ideje ponovno promiču oni pripadnici političke klase koji, i u najdaljoj povijesnoj perspektivi, imaju zanemarive šanse pobijediti na neposrednim izborima, ali su vrlo vješti u parlamentarnoj trgovini zastupničkim glasovima za pojedina mjesta na čelnim mjestima u državnoj upravi ili u poduzećima.²⁷ Pri tome se pozicije mijenjaju bez oklijevanja, pa se (neznalački) koriste (čak i) stari članci

²³ What is a general election, how is the Prime Minister elected ... <https://www.thesun.co.uk> >, <http://www.poslovni.hr/svijet-i-regija/boris-johnson-bit-ce-novi-premijer-velike-britanije-355673>, pristupljeno 21. IX. 2019.

²⁴ Robert Podolnjak, Petar Bačić: "Opstanak westminsterskog sustava: neuspjeli britanski referendum o izbornom sustavu alternativnog glasovanja", *Zbornik PFZ*, 62,3, 12, 853-899.

²⁵ Kraći prikaz dala je Biljana Kostadinov u časopisu *Novi informator* na temelju parlamentarnog priručnika (Manual), dakako bez ukazivanja na radikalni ustavni obrat u odnosu na 'čisti model': "Formiranje vlade u razvijenim parlamentarnim demokracijama – SR Njemačka i Velika Britanija", [https://www.pravo.unizg.hr > repository](https://www.pravo.unizg.hr/repository)

²⁶ Iva Puljić Šego: *Večernji list*, 15. VI. 2018. "Treba li mijenjati ovlasti premijera ili predsjednice?", <https://www.vecernji.hr/vijesti/treba-li-mijenjati-ovlasti-premijera-i-predsjednice-1252170>, pristupljeno 22. IX. 2019.

²⁷ *Jutarnji list*, 11. lipnja 2018. s naslovom "Inicijativa Smiljka Sokola" i još znakovitijim naslovom: "Ugledni ustavni stručnjak i bivši predsjednik Ustavnog suda: Predsjedniku države treba oduzeti sve izvršne ovlasti i birati ga dvotrećinski u Saboru!"

umirovljenog uglednog profesora i ustavnog stručnjaka Smiljka Sokola, kao potpora dugogodišnjim zahtjevima da se predsjednika Republike bira u Saboru.²⁸

Na primjer, SDP-ov vodeći "ustavni stručnjak" Peđa Grbin je u studenome 2017. predložio da se – umjesto što se troše milijuni na izbore za državnu funkciju bez stvarnih ovlasti te stvara latentan sukob koji dodatno opterećuje funkcioniranje države – počne razgovarati o izboru predsjednika države u Saboru: "Iza nas je 17 godina, isprobali smo sve političke kombinacije i – ne ide. Sada prvi put imamo i predsjednika i premijera iz HDZ-a i opet ne ide". Tri godine kasnije, u funkciji pružanja bezuvjetne "pravno-teorijske logistike" svojem partijskom šefu Zoranu Milanoviću kao kandidatu za funkciju predsjednika Republike²⁹ – za koju je ovaj, kao premijer bezbroj puta izjavljivao kako je treba ukinuti – ovaj tipični stranački vojnik u funkciji 'ustavnog stručnjaka', zastupa sasvim suprotna stajališta. "Osim što trošimo silne milijune na izbore za državnu funkciju bez stvarnih ovlasti, stvaramo latentan sukob koji samo dodatno opterećuje funkcioniranje države koja je već sama po sebi puna problema. Iako znam da način izbora predsjednika nije najbitnija tema u društvu, mislim da ipak treba početi konkretno razgovarati o tome da se ovaj izbor premjesti u Sabor."³⁰

U razgovoru s novinarom *Novog lista*, tipičnim grotesknim sofizmom, kakve je predsjednik Josipović u svoje vrijeme nazivao "fiškalijama", Grbin "dosljedno i stručno" stvara sljedeći oksimoron. Na pitanje "biste li radije da Zoran Milanović bude izabran za predsjednika Republike ili da se promijeni Ustav, pa da se ukinu neposredni izbori", on odgovara: "Volio bih da on bude izabran za predsjednika Republike, a da onda inicira ustavne promjene kako bi se predsjednika ubuduće biralo u Saboru". Na primjedbu: "I Milanović se dugo zalagao za biranje predsjednika u parlamentu", Grbin odgovara: "Za Hrvatsku bi to bilo dobro. Može se populistički govoriti i o smanjenju troškova ukidanjem neposrednih izbora, ali to je daleko manje važno. Ključan je cirkus koji se stvara od svake predsjedničke kampanje jer niz je kandidata, a Kolinda Grabar-Kitarović u tome je prednjačila, obećavao brda i doline, znajući da to, zbog ustavnog položaja, ne može ostvariti". Na kraju na konstataciju: "Čini mi se da su očekivanja građana od predsjednika Republike ipak bitno smanjena" dolazi začudan, ali "pronijljiv" zaključak: "I meni se to čini. Tome je pridonijela i Kolinda Grabar-Kitarović, svojom kampanjom, a još i više ponašanjem za vrijeme obnašanja dužnosti. Pokazala je koliki je anakronizam ta funkcija predsjednika. Kao kandidatkinja je obećala svašta, a kao predsjednica nije od toga realizirala ništa, pa čak niti ono što je bilo u njezinoj nadležnosti".

²⁸ Slaven Letica ukazuje kako se ne radi o bitnoj promjeni stajališta teoretskog tvorca hrvatskog polupredsjedničkog sustava 1990. godine, nego i o zalaganju za neposredni izbor predsjednika Republike u inicijativi za uvođenje 'čistog parlamentarnog sustava' 2009. godine. *Jutarnji list*, 21. VI. 2018., <https://totalinfo.hr/letica-o-preobracanju-smiljka-sokola->

²⁹ hr.n1info.com > Vijesti > Milanovic-potvrdio-kandidaturu-za-predsjednika

³⁰ Peđa Grbin: Pozivam HDZ da od 2024. Predsjednika Republike biramo u Saboru, www.novolist.hr > novolist_public > Vijesti > Hrvatska > PROTIV-NAPETOSTI, *Novi list*, 15. XI. 2017.

Slijedi istinski *non sequitur*, kako bi bilo dobro da Zoran Milanović bude posljednji predsjednik koji nije izabran u Saboru.³¹

Donošenjem Zakona o utvrđenom trajanju mandata Parlamenta (The Fixed Parliament Act) 2011. godine, i njegovom prvom primjenom izborom Prvog ministra na stranačkim izborima Konzervativne stranke 2019. godine, Velika Britanija nedvojbeno ulazi u dominantnu skupinu država "racionaliziranog parlamentarizma". Istodobno, moramo uočiti kako se i ova država, "majka parlamentarizma", iz čijih smo iskustava i mi crpili pouke o djelovanju mješovitih sustava podijeljenih ovlasti, u uvjetima populizma i bezidejnih političkih stranaka, okrenula vjeri u institucije neposredne demokracije, posebno referendumima, u mjeri koju je *The Economist* nazvao, a mi smo naziv prihvatili kao odgovarajući hrvatskoj praksi, 'referendumanijom'. Zaista se može reći kako klasične demokracije počinju imitirati nove, i u institucionalnom smislu sličiti na njih.

REFERENDUM KAO INSTITUCIONALNO SREDSTVO POPULISTA

Politički procesi koji se odvijaju tijekom aktualne krize parlamentarizma imaju svoje uporište u interpretaciji, reinterpretaciji, uporabi i zlorabi ustavnih i općenito političkih institucija. Pri tome, u središtu su pozornosti institucije neposredne demokracije i referendumi. Parlament i sudstvo, posebno ustavno sudstvo predmet su veoma oštire kritike populističkih kandidata – ustvari vjerojatnih kandidata, jer još nisu raspisani izbori, niti je itko podnio propisani broj potpisa. Kako ukazuje Ivan Grdešić, "i Johnson i Škoro huškaju narod na parlament".³² U britanskom House of Commons, međutim, svjedočimo dugačkom i ogorčenom otporu sa strane zastupnika, u kojoj mnogi daju odlučnu prednost tradicijama i zahtjevima parlamentarizma, bez obzira na stranačku pripadnost, pa čak i bliski rodbinski odnos, poput premijerova brata koji je podnio ostavku. U Hrvatskom saboru, 27. rujna 2019. dok redigiramo ovaj tekst, televizijske kamere pokazuju doslovce prazne klupe, u 10 ujutro, kao i u 5 poslijepodne.

"Nisam rekao da je britanski narod pogriješio svojom odlukom na referendumu! Rekao sam kako je odluka vodstva da pitanje Brexita stavi na referendum bila pogrešna", pojasnio je pred hrvatskom javnošću, snalazljivo, premijer Andrej Plenković, u odgovoru na zastupničko pitanje, svoju izjavu kako je "odluka o Brexitu" bila "najgora odluka ikada".³³ Time je i nehotice ukazao na bitne probleme "referendumanije", na koje smo već upozorili, uz napomenu kako termin nije rezultat našeg podcjenjivanja ovog oblika odlučivanja, nego ga je kreirao

³¹ http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/PEDA-GRBIN-Milanovic-bi-trebao-biti-zadnji-predsjednik-Republike-koji-nije-izabran-u-Saboru?meta_refresh=true

³² <http://hr.n1.info.com/video/info/a442066/Grdešić>

³³ Aktualni sat 18. IX. 2019.

komentator *The Economist*, unaprijed, dok niti dobro informirani promatrači nisu mogli pretpostaviti kataklizmu koja slijedi.³⁴

Političke "elite" služe se institucijama neposredne demokracije kao sredstvom u svojoj borbi za prevlast. Pri tome one pretendiraju na ekskluzivno zastupanje "narodne volje". Posebno je to pogodno u uvjetima apsolutno neprikladno uređene institucije referenduma, kao što je to slučaj u Hrvatskoj. Dok analitički kritizira odluku britanskog vodstva da raspiše referendum o izlasku iz Europske unije, premijer Plenković okreće leđa cijelom nizu inicijativa usmjerenih protiv njegove politike, to jest na slabljenje njegova položaja u unutarstranačkim konstelacijama u njegovoj stranci. Jer, ono što su Britanci prvi put učinili primjenom Zakona o utvrđenom trajanju mandata, izbor prvog ministra u stranci, Hrvatska je realnost, doduše nešto složenija uslijed primjene proporcionalnog izbornog sustava. U stranačkom glasovanju Plenkoviću neće moći pomoći glasovi manjinskih zastupnika, niti glasovi strančica koje su predizbornim koaliranjem stekle nerazmjern broj zastupničkih mjesta, kao što je to Hrvatska narodna stranka.

Valja pripomenuti da je, dan uoči ove izjave premijera Plenkovića, nezavisni *The Guardian* objavio kako bivši premijer James Cameron koji je, očekujući da će zbog tog poteza dobiti izbore, raspisao referendum o Brexitu, što ga je dugo vremena zahtijevala Stranka za britansku neovisnost, danas priznaje kako se kaje i muči dvojbojama je li njegova odluka o pitanju izlaska Velike Britanije iz Europske unije bila ispravna.³⁵ Poznavatelji naravi njegove politike, neki komentatori ističu kako je njegovo kajanje uzrokovano samo učinkom bumeranga do kojeg je doveo, te izgubio izbore i svoj položaj prvog ministra. Beskrupulozno poigravanje tumačenjima ustaljenih ustavnih konvencija, pri čemu se najviše istaknuo "političar novoga kova", prvi ministar Boris Johnson koji nije oklijevao uvući i samu Kraljicu u svoju igru nametanja, za vodstvo Europske unije neprihvatljivog, i međunarodnom pravu suprotnog "Brexita bez sporazuma", rezultiralo je situacijom koju najugledniji politički magazin *The Economist* naziva "raspadom britanskog političkog poretka" (meltdown).³⁶

Dovodi se u pitanje smisao demokracije i konstitucionalizma. "Poteškoća demokracije, kao oblika vladavine, jest što ona zahtijeva spremnost na kompromise. Poražena stranka ne smije smatrati da su u pitanju takva načela koja ne dopuštaju popuštanje; s druge strane, većina ne smije koristiti svoju prednost do točke u kojoj izaziva revolt. To zahtijeva praksu, poštovanje zakona i shvaćanje da mišljenja različita od naših vlastitih ne moraju biti dokaz pokvarenosti. Još je važnije da ne postoji akutno strahovanje, jer, ako takvo stanje postoji, ljudi traže vođu i

³⁴ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/za-jutarnji-pise-branko-smerdel-zasto-referendumanija-ugrozava-ustavni-poredak-nema-uvjeta-za-valjano-odrzavanje-drzavnog-referenduma/7402998/>

³⁵ James Cameron je, u indiskrecijama bez presedana, otkrio i svoje (protuustavne) zahtjeve Kraljici, da opomene škotske birače uoči referenduma o neovisnosti Škotske (što je ona i učinila). Royal news: Queen outrage following David Cameron's recent revelations, <https://www.express.co.uk › News › Royal>, pristupljeno 21. IX. 2019.

³⁶ "Britain's political meltdown", *The Economist*, September 7 - 13th, 31. U suvremenom govoru "Meltdown" znači na prvom mjestu proboj jezgre nuklearnog reaktora!

podvrgavaju mu se kada ga nađu, s rezultatom da će on vjerojatno postati diktator. Uz te uvjete, demokracija je u mogućnosti biti najstabilniji oblik vladavine koji je ikada stvoren" – pisao je još uoči Drugog svjetskog rata britanski filozof Bertrand Russel.³⁷

Takav smisao za kompromis danas izgleda izgubljen u velikom broju zrelih demokracija. Nastojanja europskih vlada da se odupru populističkom valu, samo daju nove prilike populistima da zahtijevaju radikalne mjere i da na njih potiču mase birača. Njemačka desničarska stranka Alternativa za Njemačku zahtijeva širenje izravne demokracije u Njemačkoj. U Francuskoj jača Nacionalni front na čelu s Marinom Le Pen, koja obećava referendum o francuskom članstvu u Europskoj uniji (Frexit), čim bude izabrana za predsjednicu Republike. Nexit zastupaju nizozemski desničari na čelu s notornim Geertom Wildersom. Druge članice, na čelu s Mađarskom i Poljskom, uz pratnju Slovenije, ogradile su svoje granice žiletžicom, kako bi fizički onemogućile provedbu zajedničke europske politike prema emigrantima.

Glavno sredstvo ostvarenja tih, i drugih, populističkih zahtjeva vidi se u referendumu, posebno u instituciji referenduma građanske inicijative. Kod takvih inicijativa beskrupulozno se nastoji formirati javno mišljenje korištenjem laži, prevara i sofizama svake vrste. Primjer su londonski autobusi na koje je ondašnji gradonačelnik Boris Johnson, uz poziv: "Glasujte za izlazak!", dao staviti natpis "Mi šaljemo Europskoj uniji 350 milijuna funti tjedno!" – sasvim suprotno činjenicama o subvencijama koje je Velika Britanija izborila, počevši još od ultimativnih zahtjeva premijerke gospođe Thatcher, prije trideset godina, pa sve do Lisabonskog sporazuma, prije deset godina.³⁸

Potrebno je ukazati na razlike između zahtjeva koje postavlja razvitak demokracije (od grčkog *demos*, narod) i populizma (od latinskog *populus*, narod). Demokracija označava elaborirani sustav utemeljen na izborima, političkoj odgovornosti i ograničavanju vlasti, koji zaista teži participaciji što šireg kruga građana u političkom odlučivanju pa zbog toga – izuzetno – zadržava i neke institucije neposredne demokracije, na prvom mjestu referendum. Populizam označava politiku suvremenih političkih stranaka (catch-all parties), utemeljenu na pozivanju na neograničenu "narodnu volju" koju formuliraju vođe, a institucionalno na odlučujuće referendume, po mogućnosti regulirane onako kako je to učinjeno ustavnim promjenama od 16. lipnja 2010. u Republici Hrvatskoj. Bitna je razlika u sljedećem: dok razvitak demokracije zahtijeva aktivno građanstvo i prosvijetljeno i odgovorno vodstvo, populizam se temelji na apelima na akcije neobrazovanih i neupućenih masa.

³⁷ Bertrand Russell, *Power. A new social analysis*, Unwin Books 1975 (1938.), str.132.

³⁸ Boris Johnson's £350m claim is devious and bogus. Here's why.<https://www.theguardian.com>, pristupljeno 21. IX. 2019. Neodoljivo podsjeća na antologijsku izjavu hrvatskog političara, sveučilišnog profesora, kako on "nikada ne laže, samo nekada ne govori istinu", a koji smatra kako je to "puno pristojnije".

Si duos faciunt idem, non est idem! Kada se inicijativi ad hoc komponiranog vodstva u kojem su se okupili aktivisti Helsinškog odbora za ljudska prava zajedno s članovima uredništva, u jednom danu, u studenome 1996. godine, na glavnom trgu okupilo preko stotinu tisuća građana, kako bi mirnim prosvjedom spriječili gašenje omiljene radiopostaje koja je bila među rijetkim kritičarima režima, to je bio primjer spontane akcije civilnoga društva, to jest demokratski orijentiranog građanstva spremnih založiti se za (preostale) demokratske stečevine promjene režima i borbe za neovisnost.³⁹ Kada je, pak, na poziv dužnosnika ranije vlade i sindikalnih vođa koji su vodili reformu školstva, u lipnju 2017. godine, na ulice izašlo trideset do pedeset tisuća građana, formalno zato da bi mirnim prosvjedom zahtijevali nastavak rada na "reformi curriculuma", radilo se o populističkoj akciji protesta protiv vlasti i establishmenta. Kako smo utvrdili u razgovorima sa sudionicima, velika većina nije uopće razumjela što znači riječ "curriculum", premda je ona bila "pohrvaćena" u "kurikulum"! Kada su u jesen 2010. godine, nakon što je Vlada povukla iz postupka nacrt promjena Zakona o radu, organizatori iz reda sindikalista zahtijevali da se referendum ipak održi, premda je spor zbog kojeg su prikupili preko 700 tisuća potpisa riješen kako su zahtijevali, to je bio izraz populističke namjere općeg protesta, ili rušenja Vlade, pri čemu se potpuno ignoriralo značaj referenduma.⁴⁰ Poučeni tim iskustvom, objavljujući pitanja za inicijativu pod nazivom "72 je previše", organizatori su najavili da će inzistirati na referendumu i ako njihovim zahtjevima bude udovoljeno – pod prijetnjom poziva na pobunu!⁴¹

Istini za volju, Ustav Republike Hrvatske, koji je donesen uz ogromnu narodnu podršku, u praksi je od početka zanemarivan uslijed teških izvanrednih okolnosti, a zatim i postupno prilagođavan sustavu centralizirane vlasti, putem niza zakona. Čak je sam pojam "diobe vlasti" krajem 90-ih u praksi zamijenio pojam "jedinствене državne politike" koji je skovao Zdravko Tomac, kao nadomjestak načela jedinstva vlasti, koje je bilo teorijska podloga i opravdanje socijalističke autokracije starog režima.

Kada je prestalo izvanredno stanje i došlo do smjene stranaka na vlasti te proklamirana "politika novog smjera", upozoravali smo: "Sudjelovanje građana i institucija civilnog društva u formuliranju politika hrvatske Vlade i njihovoj implementaciji na niskoj je razini i Vlada bi trebala prednjačiti u naporima za jačanje takve participacije. Niz nepromišljenih odluka na različitim razinama, koje su objavljivane ili usvajane bez dovoljno elaboracije i promišljanja, da bi zatim pod pritiskom bile povlačene i preformulirane (carinski propisi npr.), te pasivnost građana, posebno na lokalnim izborima, uz opće uvjerenje kako su "političke

³⁹ <https://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/hrvatska/clanak/id/450995/ivan-jarnjak-o-prosvjedu-za-radio-101-da-sam-poslusao-tumanovu-zapovijed-na-ulicama-bi-imali-mrtve-i-ranjene>, pristupljeno 19. IX. 2019.

⁴⁰ <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/kurikularna-reforma-gradjani-ce-pokazati-koliko-je-ova-tema-bitna---438900.html>, pristupljeno 19. IX. 2019.

⁴¹ Plenković: Čuli smo poruku građana, prihvaćamo sve zahtjeve, <https://www.slobodnadalmacija.hr/novosti/hrvatska/clanak/plenkovi...> 19. ruj 2019. – Novosel: I dalje očekujemo raspisivanje referenduma ... Pokretači sindikalne inicijative "67 je previše", u sklopu koje je više od 740.000 ...

stranke" uzurpirale politički prostor pokazuje na nepostojanje, pa čak i odbijanje kreiranja sustavne politike jačanja participacije građanstva u procesu donošenja političkih odluka. Iskustvo s prijedlozima za tzv. referendum narodne inicijative, na temelju Članka 86. stavak 3., pokazala su kako je i u ovim pitanjima potreban daleko promišljeniji pristup." Tim riječima upozorili smo kreatore ustavne politike nove koalicijske vlasti u proljeće 2001. godine.⁴²

Participacija birača u političkom i upravljačkom procesu, na prvom je mjestu dokumenta Europske komisije iz 2001. godine, pod nazivom "Europska načela dobre vladavine". Ona obuhvaća cijeli niz zahtjeva: pravo javnosti da zna, konzultacije sa zainteresiranom javnošću, preliminarnu procjenu rezultata donošenja propisa, reagiranje tijela vlasti na inicijative, peticije i pritužbe građanstva ili pak na mirne prosvjede na javnim okupljanjima, kao dio demokratskog političkog procesa (governmental responsiveness). Umjesto toga, uzastopni premijeri stavljaju težište na, danas uglavnom formalnu, ministarsku odgovornost pred parlamentom (Parliamentary responsibility). Kako ovo načelo tumače različite hrvatske vlade i njihovi ministri: "između izbora, vlast je slobodna činiti što hoće". Participacija, politička svijest građanstva, kao i osjećaj, stupanj internalizacije pravila o odgovornosti političkog vodstva, najbolje nalaze svoj izraz tijekom postupaka predviđenih za pravno valjano iniciranje i provedbu referenduma građanske inicijative. To lijepo izražava demokratska izreka: "Čim si zauzeo svoje mjesto u vlasti, moraš početi razmišljati o trenutku kada ćeš je napustiti".⁴³

GRANICE NEPOSREDNE DEMOKRACIJE

Organizacija i provedba referenduma zahtijeva strogo poštovanje ustavnih normi i pravila propisanih drugim propisima. Funkcioniranje demokratskog političkog sustava bitno je određeno strukturama svijesti o sustavu i njegovoj važnosti, jednako kod građanstva kao i kod političkog vodstva.⁴⁴ Zbog toga, institucije neposredne demokracije, a posebno referendum građanske inicijative, po našem mišljenju, najbolje od svih ustavnih institucija odražavaju stupanj razvika građanske pravne i političke kulture jedne zemlje i jedne populacije. U tom pogledu, tužna povijest petnaestogodišnje primjene referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj zaista pokazuje nizak stupanj razvoja društvene svijesti o nužnosti poštovanja, to jest

⁴² Ovo upozorenje navodimo ne zato da bismo ukazali na lutanja koalicijske Vlade početkom stoljeća, nego zato što je ono još uvijek aktualno, jer su na jednako neodgovoran način djelovale i sve kasnije vlade. Branko Smerdel: "Konstitucionalizam i stabilnost ustava", uvodno predavanje u radionici "Vladavina prava", *Europske perspektive demokratske Hrvatske*, Heinz Seidel Stiftung, Zagreb, travanj 2001.

⁴³ Zanimljivo je da je to obećao premijer Zoran Milanović u svojem magistralnom nastupnom govoru 2011. godine. Dok je taj govor sveudilj stajao na web-stranici SDP-a, premijer je bezbroj puta ponavljao kako između dvaju općih izbora nije nikome odgovoran. Usporedi analizu Dražen Lalić: "Retorika premijera Milanovića. Od demokratskog do ekskluzivnog govora", *Političke analize*, 13, 2013., 5-30.

⁴⁴ Eugen Pusić: "Razvedenost i povezanost", *Encyclopaedia moderna*, Zagreb 1974.

političke kulture vladajućih 'elita', kako desne tako i lijeve političke orijentacije.⁴⁵ To se uobičajeno pripisuje niskom stupnju razvoja participativne građanske političke kulture⁴⁶ u Hrvatskoj. Važnija konstatacija u ovom trenutku bila bi da to, nakon četvrt stoljeća, pokazuje gotovo potpunu promašenost ideje ubrzane demokratske tranzicije, od autoritarnog komunističkog sustava, prema sustavu vladavine prava, tržišnog gospodarstva i kulturi poštovanja ljudskih sloboda i prava.⁴⁷

U uvjetima široko rasprostranjenog neznanja o normativnim i stvarnim uvjetima održavanja referenduma narodne inicijative, uvođenje ove institucije otvorilo je velike mogućnosti utjecaja na vlast. Prvo su to iskoristili konzervativno orijentirani populist, počevši od zahtjeva "Odbora za zaštitu stečevina Domovinskog rata" 2001. godine, za prekid suradnje s Haškim sudom za ratne zločine, do inicijative skupine "U ime obitelji" za unošenja ustavne definicije braka kao zajednice žene i muškarca, koja je rezultirala novim ustavnim člankom 2014. godine, te složene inicijative skupine "Narod odlučuje" usmjerene na radikalno bitne strukturalne reforme političkog sustava 2018. godine, te opoziv Zakona o ratifikaciji Istanbulske konvencije, koja nije uspjela dobiti dovoljan broj potpisa, ali se nije ni uspjela izboriti za sudjelovanje u nadzoru nad brojenjem potpisa u Ministarstvu uprave.

Nisu izostale niti inicijative takozvanih liberala, sindikalista ili lijevičara: za referendum o članstvu u NATO-u, za referendum o prijedlogu promjena Zakona o radu 2010. godine, preko prijedloga referenduma o tzv. outsourcingu ili davanju autocesta na korištenje 2015. godine, do potvrde valjanosti zahtjeva predanih Saboru za sindikalnu inicijativu "72 je previše", za koju je prikupljeno oko 750 tisuća potpisa, a postavljena pitanja bi, po našem mišljenju, bilo teško oglasiti neustavnima.⁴⁸ Predsjednik sindikalne središnjice Vilim Ribić naveo je da je 750.000 ljudi brojka kojom se obnaša vlast u Hrvatskoj i ne vjeruje da se netko time može poigrati. Podsjetio je da vladajućima još predstoji mogućnost pitanje poslati na Ustavni sud. "Premijer Plenković je alfa i omega i on će odlučiti hoće li se okoristiti Ustavnim sudom, jer vjerojatno nema čovjeka u zemlji koji ne zna kakvu će odluku taj sud donijeti po ovom pitanju. Naša iskustva do sada upozoravaju nas na to da Ustavni sud podupire svaki put vladajuće politike, a ne vladavinu prava" – ustvrdio je Ribić. Sindikati su poručili i da s resornim ministrom Josipom Aladrovićem neće razgovarati dok se ne raspiše referendum. Na kraju je premijer Plenković izjavio kako će Vlada prihvatiti sve zahtjeve inicijatora referenduma. Od te izjave, 18. rujna 2019., traju pritisci na Sabor da zahtijeva odluku Ustavnog suda, jer usvajanje tih zahtjeva imalo bi dovesti do kataklizme. Inicijalni iznos štete od 58 milijardi kuna, s kojim je Vlada odmah na početku zaprijetila, nastojeći odvratiti birače od potpisivanja peticije, više nitko ne spominje.

⁴⁵ Termin 'elita' koristimo u smislu 'Millove' uže skupine koja drži vlast (power elite), nipošto u smislu 'avangarda'.

⁴⁶ Sidney Verba: *Civic Culture*, cit. Ivan Šiber: *Socijalna psihologija*, Zagreb 2001.

⁴⁷ Branko Smerdel: "Kraj tranzicije i nužnost konsolidacije pravnog poretka", *Hrvatska pravna revija*, 2012.

⁴⁸ Premda takva mogućnost još postoji dok pišemo ovaj tekst, jer Sabor tek ima odlučiti hoće li Ustavnom sudu uputiti pitanja na ocjenu, odnosno upit jesu li ispunjeni uvjeti za održavanje referenduma.

Vlasti su od početka na takve inicijative reagirale negativno. Najradikalnije je 2013. reagirao premijer Zoran Milanović i predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav Peđa Grbin. Prvo, premijer je izjavio: "Mi takav referendum nećemo dopustiti! To je vraćanje u srednji vijek!" Hrvatska udruga za Ustavno pravo je, na našu inicijativu, izdala priopćenje u kojem upozorava Vladu kako ona ne smije niti prijetiti, a kamo li pokušati zabraniti nešto što predstavlja ustavom zajamčeno pravo građana. Premijer Milanović, pa i predsjednik Republike Josipović, protivno Kodeksu dobre prakse referenduma Venecijanske komisije Vijeća Europe, angažirali su se u kampanji protiv inicijative za ustavnu definiciju braka, pridali cijelom pitanju apokaliptičkog sukoba dobra i zla, i logično izgubili. Jer, pri sadašnjem uređenju u kojem se odlučuje većinom glasova onih koji odluče glasovati, to je gotovo jedini mogući ishod kada je prikupljen dovoljan broj potpisa – potpis za inicijativu praktički zamjenjuje glasovanje na referendumu. Nakon toga, Ustavni je sud konstatirao kako je Ustav na pravno valjani način izmijenjen.

Uzimajući to u obzir, u dva slučaja poduzeto je izuzetno pedantno prebrojavanje i provjera stotina tisuća potpisa: 2010. je ministar unutarnjih poslova Tomislav Karamarko čak zaprijetio grafološkim vještačenjima, a 2018. je ministar uprave Lovro Kušćević povjerio provjere potpisa jednoj od kvazinedržavnih institucija i zabranio nazočnost promatrača, da bi konačno objavio kako je preko 70 tisuća potpisa lažirano ili drugačije nevaljano. To smo relativno detaljno opisali u nizu svojih radova, kao "tužnu povijest referenduma građanske inicijative".⁴⁹ Postavlja se pitanje što učiniti kada je vlada usvojila referendumski zahtjev, odnosno pozitivno odgovorila na referendumsko pitanje, a inicijatori i dalje inzistiraju na održavanju referenduma. No to važno pitanje morat ćemo razmotriti na drugom mjestu.

Naime, sada u središte pozornosti dolaze najavljene promjene Ustava putem referenduma: kako ustavno korektno odgovoriti na najave predsjedničkih kandidata, ustvari tek pretendenata na kandidaturu, kako će referendum, posebno referendum građanske inicijative, iskoristiti za bitne promjene Ustava Republike Hrvatske, kada i ako, stupe na dužnost?

Prije svega moramo biti svjesni uvjeta u kojima govorimo o radikalnim ustavnim promjenama. "Godinama ustrajno tvrdim i sada ponovno upozoravam: u našem ustavnom sustavu, na državnoj razini, od 16. lipnja 2010. godine, uopće nema uvjeta za pravno valjano referendumsko odlučivanje! Bezbroy puta smo upozoravali: dok je na snazi pravilo prema kojem se odluka na državnom referendumu donosi većinom onih birača koji su glasovali, takvi uvjeti ne postoje. Grotesknost cijele situacije posebno naglašava činjenica da je referendum na lokalnoj razini naknadno reguliran: odluku donosi većina onih koji su glasovali, pod uvjetom da je na referendumu glasovalo više od polovice birača upisanih u birački popis."⁵⁰

⁴⁹ Branko Smerdel: "(Tužna) povijest referenduma građanske inicijative u Hrvatskoj", u Robert Podolnjak, Branko Smerdel (urednici): *Referendum narodne inicijative u Hrvatskoj i Sloveniji*, Pravni fakultet, Zagreb 2013.

⁵⁰ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/za-jutarnji-pise-branko-smerdel-zasto-referendumanija-ugrozava-ustavni-poredak-nema-uvjeta-za-valjano-odrzavanje-drzavnog-referenduma/7402998/>

Zbog toga političke stranke trebaju odrediti prikladan rok za uređenje državnog referenduma; predlagao sam 60 dana jer je toliko bilo dovoljno za donošenje ustavnih i zakonskih rješenja za prve višestranačke izbore 1989./1990. godine.

Dva su prigovora koja će se odmah istaknuti ovom prijedlogu. Prvo, znači li to da referendum o udruživanju u Europsku uniju i referendum o ustavnoj definiciji braka nisu bili ustavno valjani? Na to možemo odgovoriti odmah, odlučno i jednoznačno: ne znači! Godine 2010. ta je norma usvojena zato što je, uz sudjelovanje stranih stručnjaka, dokazano da se na biračkim popisima nalazi oko 700 tisuća mrtvih duša. Kako se nije znao broj birača, nije se mogao odrediti ni zahtijevani kvorum sudjelovanja u glasovanju. Odluci birača legitimitet je dalo prihvaćanje od strane tijela Europske unije, kao i velikog dijela javnosti, zamorene dugotrajnim procesom ispitivanja i preispitivanja hrvatske aplikacije za članstvo. Tijekom tog procesa, stanje, narav i perspektive Unije bitno su se promijenile: od optimistične Laekenske deklaracije o "priči o uspjehu" iz 2000. godine, koja je najavljivala sve bližu integraciju koju je imalo okruniti usvajanje novog Ustava, pa do prijedloga pet alternativnih scenarija i mukotrpnog procesa izlaska Velike Britanije, ogromna je razlika. To ukazuje na jednu važnu činjenicu, o kakvima se u federacijama poput SFRJ nije ni smjelo govoriti, dok u ostalima spada među Holmesova "gag rules"⁵¹ – nije isključeno da bi hrvatski građani mogli ponovno glasovati o članstvu u Europskoj uniji. To je strahovito snažan argument u prilog smisljenoj regulaciji referenduma!

Primjer borbe oko pitanja broja glasova potrebnih za peticiju 2013. godine dobro pokazuje važnost precizne regulacije. Kako smo već kazali, 2010. godine, po ocjeni stranih stručnjaka koje je angažiralo Ministarstvo vanjskih poslova, na popisima birača bilo je preko 500 tisuća nepostojećih imena. To je vrlo brzo ispravljeno odlučnom akcijom novog ministra uprave koji je za lokalne izbore, primjenom Zakona o prebivalištu, pročistio biračke popise tako da je broj upisanih birača za lokalne izbore 2014. bio određen na tri milijuna i 750 tisuća. No, ni taj se broj nije pokazao pouzdanim jer kada je građanska inicijativa "U ime obitelji" počela skupljati potpise za referendum o ustavnoj definiciji braka, isti se ministar pozvao na drugi, to jest onaj stari, mnogo veći broj, s obrazloženjem da se na to odnosi drugi zakon.

Taj nečuveni *salto mortale* pokazuje da ni tada broj birača nije bio poznat. Konačno je odluku o broju birača morao donijeti Ustavni sud, i to nakon što je vladajuće po vlastitoj inicijativi upozorio da ne smiju ometati pripreme za referendum. U ovom je trenutku broj birača u Republici Hrvatskoj definitivno utvrđen odlukom Ustavnog suda, ali ga se već ponovno dovodi u pitanje, uslijed intenzivnog ekonomski uzrokovanog iseljavanja. Prema tome, otpadaju svi oni razlozi kojima se opravdavalo sadašnje rješenje o odlučivanju na referendumu većinom onih koji su na referendum izašli: referendum mora biti uređen na način da izražava nedvojbenu volju relevantnog broja birača o jednom jasno određenom pitanju.

⁵¹ To jest stvari o kojima se ne govori i pitanja koja se ne otvaraju u interesu integracije. Usp. Steven Holmes: "Gag rules or a politics of omission", u Jon Elster, Rune Slagstad: *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge 1989., 19-58.

NAJAVE USTAVNIH PROMJENA

Uzmimo kao primjer jedan već najavljeni plan Živog zida: ako vođe jedne stranke ostvare svoje naume, nakon što prikupe zahtijevanih 374 tisuće i nekoliko stotina potpisa s većinom onih koji su izašli na glasovanje, bilo to tisuću ili stotinu birača, glavno da ih je više nego protivnika, prvo bi mogli ukinuti posljednju smetnju: Ustavni sud. Istina, predsjednik tog suda već sada ograničava svoju nadležnost na slučaj da mu Sabor postavi pitanje. To nije ispravno tumačenje. Sud može sam pokrenuti postupak ispitivanja ustavnosti zakona, a već postoje presedani s upozorenjem vlastima, baš u pitanjima referenduma. Ipak, našao bi se u teškoj situaciji, čak ako mu Sabor postavi pitanje može li se taj Ustavni sud ukinuti "voljom naroda", što nije vjerojatno nakon što su ukinuta prava manjinskih zastupnika te je izmijenjen izborni sustav. U svakom slučaju, bila bi to prilika za teške nered i sukobe. Ustavni sud koji bi šutke dopustio oduzimanje prava manjina, promjenu izbornog sustava, odnosno opoziv sudjelovanja u međunarodnom ugovoru, suprotstavio bi se jedino vlastitom ukidanju. Ali, kad bi bio ukinut Ustavni sud, nestala bi i ta posljednja slabašna prepreka vladavini "vođa i naroda". Pomoću referenduma, nova narodna vlast onda može nastaviti s najavljenom politikom pa odlučiti o izlasku iz NATO-a i Europske unije. Logično bi, nakon toga, bilo ukinuti i parlament, na što upozoravam, premda u ono vrijeme sve popularniji, zastupnik Sinčić to još nije najavio.

Zbog toga smatramo potrebnim u cijelosti istaknuti tumačenje svih sveučilišnih nastavnika ustavnog prava iz lipnja 2013. godine:⁵²

"Institut narodne inicijative ugrađen je u hrvatski Ustav 2000. godine, ali je prihvaćanje tog oblika neposredne demokracije u Hrvatskom saboru učinjeno ishitreno, nepromišljeno, bez razmatranja komparativnih iskustava primjene tog instituta u drugim državama i bez uvažavanja mišljenja domaćih ustavnopravnih stručnjaka."

Svih proteklih godina propuštene su prilike da se kvalitetno uredi ustavni i zakonski sadržaj instituta narodne inicijative, naročito u vrijeme ustavnih promjena 2010. godine te prošle godine kada je u Hrvatskom saboru pokrenut postupak promjene ustavne odredbe u kojoj je reguliran taj institut. Posebno naglašavamo kako je nakon promjene pravila odlučivanja na referendumu temeljem Promjene Ustava iz 2010. godine Ustavnim zakonom za provedbu Ustava Republike Hrvatske u listopadu 2010. propisano da će se, između ostaloga, zakon koji uređuje referendum uskladiti s odredbama Ustava u roku od šest mjeseci od dana proglašenja Ustavnog zakona, ali to nije učinjeno sve do danas. Struka je i u tom razdoblju bila ignorirana.

Iz navedenih razloga, narodna inicijativa s jedne strane nije ni zaživjela u Hrvatskoj kao moguća i poželjna dopuna, korektiv predstavničke demokracije, a s druge, u situacijama kada su građani uspijevali unatoč svim normativnim preprekama

⁵² Autori: prof. dr. sc. Branko Smerdel, prof. dr. sc. Arsen Bačić, prof. dr. sc. Zvonimir Lauc, izv. prof. dr. sc. Sanja Barić, doc. dr. sc. Mato Palić, izv. prof. dr. sc. Saša Šegvić, izv. prof. dr. sc. Robert Podolnjak, izv. prof. dr. sc. Anita Blagojević, doc. dr. sc. Đorđe Gardašević, doc. dr. sc. Petar Bačić, izv. prof. dr. sc. Stipe Ivanda.

prikupiti dovoljan broj potpisa u zahtjevu za referendum, takve su inicijative tijela državne vlasti ocijenila neprihvatljivima.

Sljedeća inicijativa kojom se zahtijeva da se hrvatski Ustav dopuni odredbom da je brak životna zajednica žene i muškarca, a koja je u značajnoj mjeri podijelila hrvatsku javnost glede svoga sadržaja, uzrokovat će značajne prijemore i različita ustavna tumačenja pojedinih aktera u Hrvatskom saboru i izvan njega glede postupanja i obveza državnih tijela u svezi s odlučivanjem i posljedicama moguće odluke građana na ustavotvornom referendumu. Ta različita ustavna mišljenja mogu posljedično dovesti našu zemlju do ustavno-političke krize bez presedana. Upravo iz tog razloga želimo ukazati na određena temeljna načela hrvatskog Ustava.

Za nas, ustavnopravne stručnjake, nema nikakve dvojbe da hrvatski Ustav poznaje dva načina provedbe postupka svoje izmjene, koji se provode neovisno jedan o drugome. Prvi je postupak, do sada uvijek korišten kod promjene Ustava, predviđen u odjeljku IX. gdje o izmjeni Ustava odlučuje Hrvatski sabor. Drugi je postupak predviđen u članku 87. Ustava, koji propisuju mogućnost da Hrvatski sabor ili predsjednik Republike (na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade) raspišu ustavotvorni referendum. Prema tome, svaka izmjena Ustava može se obaviti i putem referenduma, potpuno neovisno o postupku propisanome odjeljkom IX. Ustava. Nesporno je također da ustavna odredba o referendumu narodne inicijative iz članka 87. Ustava načelno omogućuje primjenu narodne inicijative kako za djelomičnu, tako i za cjelovitu izmjenu Ustava.

Hrvatski je sabor dužan raspisati ustavotvorni referendum ako to zatraži 10 posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj, a nakon što Ustavni sud, na eventualni zahtjev Hrvatskog sabora, provjeri jesu li ispunjeni uvjeti za održavanje referenduma, onako kako ih propisuje članak 95. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske. Odbijanje Hrvatskog sabora da raspiše referendum nakon što su ispunjene sve formalnopravne pretpostavke za njegovo raspisivanje predstavljalo bi negiranje same biti referenduma narodne inicijative i moglo bi imati nesagledive posljedice po ustavnu stabilnost zemlje.

Svaka odluka građana na ustavotvornom referendumu bila bi po prirodi stvari odluka ustavnog karaktera i obvezivala bi sva državna tijela. Ona bi predstavljala promjenu Ustava, koja bi stupila na snagu potvrdom da je referendum održan u skladu s Ustavom, bez obzira na postojanje određenih formalnopravnih nedostataka u referendumskom pitanju (nepreciziranje pitanja u vidu ustavnog amandmana). Hrvatski sabor, smatramo, bio bi dužan implementirati eventualnu potvrdu referendumsku odluku u tekst Ustava.

Zbog spomenutih, ali i drugih manjkavosti u regulaciji instituta narodne inicijative (primjerice, izričitog određenja koje materije nisu pogodne za referendumsko odlučivanje), ponovno ističemo dužnost i potrebu da se ovaj institut što hitnije kvalitetno regulira. U tom smislu iskazujemo opetovanu spremnost da svoja stručna znanja i kompetencije stavimo na raspolaganje ustavotvorcu i zakonodavcu."⁵³

⁵³ Izjava hrvatskih ustavnopravnih stručnjaka povodom narodne referendumske inicijative udruge "U ime obitelji". od 10. lipnja 2013., <http://www.huzup.hr/?id=3&pg=1&ak=21> (27. rujna 2013.), paras. 5 – 7.

NAJAVE USTAVNIH PROMJENA⁵⁴

Naša ocjena 2001. godine

Ocjenjujući stanje hrvatskog Ustava, na kraju dugačkog rada na velikoj ustavnoj reformi 2000. i 2001. godine, predvidjeli smo kako će biti potrebne nove ustavne promjene:

Nasuprot zahtjevu za stabilnim Ustavom, moguće je predvidjeti da će hrvatski Ustav i dalje biti predmetom ustavnih promjena. Razlozi za to mogu se svrstati u dvije kategorije: (1) Politički razlozi, (2) Formalno-pravni razlozi; (3) Materijalni razlozi: potrebe reforme ustavne države.

1) Politički razlozi:

Prvo, tu su zahtjevi međunarodnih organizacija, na prvom mjestu njihovih tijela koja se bave zaštitom ljudskih prava. Primjerice, Odbor za ljudska prava Opće skupštine Ujedinjenih naroda, u svojim preporukama povodom prvog Izvješća Republike Hrvatske sukladno Međunarodnom paktu o političkim i građanskim pravima preporučio je, među inim, i određene ustavne promjene, koje bi imale posebno odrediti status najvažnijih međunarodnih dokumenata o pravima čovjeka u hrvatskom ustavnom sustavu. Zahtjev je vrijedan ozbiljnog razmatranja, neke su skandinavske zemlje već dale primjer i za vjerovati je da će to pitanje biti otvoreno.⁵⁵ Takvih zahtjeva ima više, a s obzirom na trendove u nadzoru međunarodne zajednice nad tranzicijskim zemljama, mogu se predvidjeti i novi.

Drugo, zahtjevi koji proizlaze iz otvaranja procesa pridruživanja Europskoj uniji i NATO-u. Takav su proces prilagođavanja svojih ustava prošle zemlje Europske unije i morat će ga proći i Hrvatska. O udruživanju u te, i druge, međunarodne saveze odlučit će Hrvatski sabor i birači na referendumu, sukladno postupcima predviđenima u članku 141. Ustava.⁵⁶

Treće, zahtjevi hrvatskih političara, vladajućih i oporbenih, koji niz pitanja, po inerciji, žele rješavati na ustavnoj razini umjesto da se okrenu zakonodavstvu (službe sigurnosti, upravljanje, zapovijedanje i građanski nadzor nad oružanim snagama), uz opću sklonost strukturalnim reformama, koja prevladava i dalje.

2) Formalno-pravni razlozi

Sa čisto formalnopravnog stajališta, tu su i zahtjevi struke, zasnovani na analizi opisanih institucionalnih slabosti i pogrešaka, unesenih u ustavni tekst kao rezultat

⁵⁴ Branko Smerdel: "Ustrojstvo vlasti Republike Hrvatske nakon ustavnih promjena", *Zbornik PFZ* 51,6, 2001., 5-25.

⁵⁵ Usp. primjerice: Martin Scheinin: *Domestic Implementation of International Human Rights Treaties, Nordic and Baltic Experiences*, The Hague 1996.

⁵⁶ Usp. Prijedlog Nacrta promjena Ustava Republike Hrvatske u svrhu članstva u euro-atlantskim organizacijama (EU i NATO), koji je izradio Siniša Rodin. Objavljeno na internetu, pod Virtual center for European Legal Studies, na adresi: vcels@yahooogroups.com

ishitrenih kompromisa među strankama, koje prijete političkom krizom i koje bi zaista bilo najbolje mijenjati prije nego što se takva kriza dogodi.

3) *Objektivne potrebe reforme ustavne države*

Potrebe reformi ustavne države vrše stalan pritisak usmjeren na stabilnost i reinterpetaciju ustava suvremenih zemalja. Premda su pravnici skloni zanemarivati metajuridičke izvore prava, kojih izučavanje pripada drugim disciplinama, u ustavnom pravu to nije slučaj. Ugledan njemački pisac Peter Haberle navodi brojne takve razloge koji zahtijevaju reformu ustavne države, uz očuvanje temeljnih načela konstitucionalizma i vladavine prava, a koji su gotovo univerzalnog značaja jer se javljaju u gotovo svim modernim državama. Oni obuhvaćaju sljedeći popis: smanjivanje masovne nezaposlenosti, mirovinska reforma, zaduženost zemlje, zaštita okoline, smanjivanje državne birokracije ("mršava država"), borba protiv organiziranog kriminala i korupcije, pluralistički nadzor nad sredstvima masovnih komunikacija, odgovor na izazove novih tehnologija, kriza stranačke demokracije, zakonsko i etičko jačanje ideje o dužnostima, migracije te, danas posebno aktualno, izazovi islamskog fundamentalizma očuvanju demokratskih poredaka i vladavine prava.⁵⁷

PROJEKT PREDSJEDNKA JOSIPOVIĆA 2014. GODINE

Ustavni projekt 2014. izradila je, po pozivu i uz aktivno sudjelovanje predsjednika Josipovića, *ad hoc* imenovana Ustavna komisija u čiji su sastav imenovani sveučilišni nastavnici ustavnog prava.⁵⁸ Projekt je izrađen na nekoliko cjelodnevnih sesija skupine na Brijunima, u srpnju i kolovozu 2014. godine, bez prethodnog stručnog elaborata, jer je predsjednik Josipović, kao djelatni vođa skupine, preferirao izravni rad na ustavnom tekstu.⁵⁹ Tekst je obuhvatio gotovo sva temeljna pitanja koja bi trebalo urediti, s ambicijom ponuditi javnosti nacrt kompletno novog. Sa stručnog stajališta, projekt je po našem mišljenju, bio daleko od kompletnog.

Međutim, približavanjem predsjedničkih izbora, Josipović je s njime izašao kao sa središnjim i krucijalnim projektom reformi, odnosno najvažnijim dijelom svog izbornog programa pod nazivom "Mi znamo kako". Sveobuhvatni plan – koji nikada nije pokazan javnosti – obuhvaćao je temeljne i, bez dvojbe, najvećim dijelom dobrodošle reforme, i ubrzo je dobio naslov plana za hrvatsku drugu republiku. Mi smo dali svoj stručni prilog njegovoj formulaciji, o čemu namjeravamo pisati na drugom mjestu. Ovdje nam je bitno prikazati Josipovićev plan uspostavljanja "Druge republike", to jest postupke i načine koje je najavio u tu svrhu.

⁵⁷ Peter Haberle: "The Constitutional State and Its Reform Requirements", *Ratio Juris*, 13,1, March 2000., 77-94.

⁵⁸ Arsen Bačić, Petar Bačić, Sanja Barić, Đorđe Gardašević, Zvonimir Lauc, Robert Podolnjak i Branko Smerdel.

⁵⁹ Kao kuriozum valja spomenuti kako je predsjednik Josipović osobno u kompjutor upisivao dogovorene formulacije i korekcije.

Odmah nakon početka drugog mandata, predsjednik Republike podnosi prijedlog Saboru, Vladi i javnosti. Ako premijer i Hrvatski sabor odbiju predsjednikov prijedlog, on se namjerava obratiti biračima i inicirati referendum građanske inicijative. O tome nije bilo mnogo razgovora, ali se sjećam kako sam Predsjednika upozorio da je takva ideja izravnog obraćanja biračima, zaobilazeći volju Sabora i Vlade, protivna temeljnoj koncepciji Ustava.

PLAN KANDIDATA ŠKORE

"U Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu, to je zapisano u prvom članku Ustava. Jedino predsjednika Republike narod još neposredno bira. Hrvatskom danas vlada kontrolirani stranački sustav u kojemu se na vlasti izmjenjuju dvije najjače stranke sa svojim trgovačkim partnerima. Dogodine nas možda čeka i velika koalicija. Političke elite potpuno su se otuđile od naroda, bahatost i arogancija ide toliko daleko da se raznim smicalicama i manipulacijama ne dopušta održavanje referenduma", govori Škoro u svom prvom videu kao kandidata za predsjednika RH.

"Gubitak povjerenja u državne institucije poprimio je zabrinjavajuće razmjere. Neki čak govore o Hrvatskoj kao neuspješnom projektu. Stotine tisuća hrvatskih kćeri i sinova svojom pameću i svojim radom već izgrađuju neke druge države jer ovdje nisu imali šanse bez stranačke iskaznice. Nisu više željeli živjeti u državi u kojoj spirala mržnje i netolerancije nagriza njene same temelje. To nije Hrvatska kakvu su sanjali naši preci, koju je stvarao dr. Franjo Tuđman i za koju su ratovali i ginuli hrvatski branitelji. Pobjeda u Domovinskom ratu i ostvareno jedinstvo u tom vremenu moraju biti polazna točka u izgradnji moderne hrvatske države. U takvim okolnostima Hrvatska treba predsjednika koji će biti oruđe naroda za odlučni zaokret. Hrvatska treba osnaženje ustavnog položaja predsjednika Republike. Zato sam donio odluku da ću se kandidirati za predsjednika Republike Hrvatske, a srž mog programa je savez s narodom nasuprot vladavini stranačkih elita i kompromisa sklopljenih daleko od očiju javnosti i volje biračkog tijela. Želim biti narodni predsjednik i samo ću vama polagati račun" – poručuje Miroslav Škoro. Od konkretnih prijedloga ističu se:

1. Raspisivanje referenduma. Predsjednik mora imati pravo raspisivanja referenduma bez suglasnosti premijera.
2. Zakonodavni referendum. Ako narod na referendumu usvoji zakon koji na taj način predloži predsjednik, taj zakon stupa na snagu.
3. Sazivanje sjednice Vlade. Predsjednik mora imati pravo sazvati sjednicu Vlade i njome predsjedavati.
4. Privremeni veto. Predsjednik mora imati pravo nepotpisivanja zakona do odluke Ustavnog suda.
5. Predlaganje kandidata za suce Ustavnog suda. Predsjedniku se treba omogućiti da on Saboru predlaže suce Ustavnog suda, a ne da oni budu rezultat međustranačkih kompromisa.

Ovo bi, dakako, također značilo uspostavljanje novog sustava ustrojstva vlasti, koji bi predsjedniku Republike dodijelio mnogo više nadležnosti nego hrvatski Ustav i već je radikalniji od samog inicijalnog "Krčkog nacrt", koji je kasnije znatno ublažen. No ponovno, kao i kod Josipovićeve plana, ovdje se želimo osvrnuti na način kako to Škoro kao novi predsjednik Republike namjerava postići.

"Moj prvi predsjednički potez bit će upućivanje Inicijative prema parlamentu za promjenu Ustava. Ako tu inicijativu potrebna većina ne prihvati, predložiti ću predsjedniku Vlade raspisivanje ustavnog referenduma. A ako on odbije, pozvat ću građane na prikupljanje potpisa za raspisivanje referenduma. A tada bih volio vidjeti onoga tko će pokušati izigrati volju naroda. Predsjednik Republike jedini je dužnosnik koji predstavlja cijeli narod i mandat dobiva neposredno od tog naroda. Njegov utjecaj stoga mora biti razmjeran toj činjenici. Ja ne želim biti predsjednik "fikus" već predsjednik koji će imati dovoljno ovlasti za provođenje onih politika zbog kojih će me narod izabrati", nastavlja Škoro.⁶⁰

Bivši premijer i predsjednički kandidat Zoran Milanović nazvao je Škorin plan "putem u tiraniju". Žarko Puhovski za Škoru kaže da kao više-manje novo lice u političkom životu zapravo zastupa stari program, Tuđmana za 21. stoljeće, "i to radi na jedan umiveniji i manje oštar način jer je drugo vrijeme. To je populistički program, populizam je danas zadnja politička moda i Škoro je na nivou suvremene mode onoga što se nosi u velikim centrima svijeta. To ga ojačava, a slabi ga pitanje koliko je desnica koja je iza njega jaka. Tim više što odbija čak i spomenuti termine ljevice i desnice, znači želi ostati neokrznut time, a bez desnice nema nikakve šanse. Samo s desnicom ne može imati dovoljnu podršku", ustvrdio je Puhovski.⁶¹

NUŽNO JE POTREBNO REGULIRATI REFERENDUM

Usprkos našim dugogodišnjim upozoravanjima kako je referendum potrebno urediti te kako "referendum" kod kojeg je rezultat unaprijed gotovo sto posto siguran, i nije pravi oblik neposredne demokracije, nego oblik manipulacije voljom birača, pod maskom "naroda koji odlučuje", našli smo se suočeni s vrlo realističnim scenarijem korištenja institucije "građanske inicijative" u cilju potpune eliminacije načela i institucija konstitucionalizma, i njihovom zamjenom sustavom "narod i vođa". Posebno je u tom pogledu eksplicitan kandidat Miroslav Škoro, ali bitno je upozoriti kako je i predsjednik Republike Ivo Josipović vidio u tome priliku za ostvarenje, po njegovu, "Druge republike". Poziv, naime, novoizabranog predsjednika Republike narodu da odluči o svom ustavu, koji su mu oduzele takozvane elite, ustvari politička klasa, preko stranaka kao svojih instrumenata, teško bi bilo ignorirati ili spriječiti. U tom bi slučaju došao do punog izražaja onaj

⁶⁰ Pročitajte više na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/miroslav-skoro-i-sluzbeno-objavljuje-kandidaturu-1327727> - www.vecernji.hr

⁶¹ <http://novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Puhovski-Skoro-zastupa-program-Tudmana-za-21.-stoljece-a-Milanovic-ne-zeli-biti-kandidat-ljevice>

skriveni potencijal jedinog izravno izabranog dužnosnika, nasuprot imenovanom Ustavnom sudu i Saboru pod dominacijom stranačkih vodstava.

Kako je jasno da akciju parlamentaraca nije razborito očekivati – oporba je pokušala zaustaviti potpuno rasulo da bi se posvetila borbi za nove izbore – Ustavni sud bi trebao žurno reagirati i upozoriti inicijatore, kao i cjelokupnu javnost, na tu očiglednu činjenicu. Ustvari, trebao je to učiniti odmah, dok još nisu skupljene desetine tisuća potpisa za raspisivanje referenduma. Nije točno da Ustavni sud to ne može učiniti bez zahtjeva Hrvatskog sabora: ranija izvješća Ustavni sud je davao i na zahtjev Vlade, ali i jedno na vlastitu inicijativu, pa tako i upozorenje baš u vezi s prikupljanjem potpisa za referendum u listopadu 2013. godine. Dakako, u to izvješće Ustavni bi sud trebao uključiti i ozbiljno upozorenje lokalnim dužnosnicima koji zaista, kao "šerifi" u nekom još uvijek jako zaostalom mjestu u divljini, samostalno odlučuju hoće li se Ustav primijeniti pa zabranjuju prikupljanje potpisa na "svom teritoriju".

Potrebno je upozoriti kako odlučivanje na referendumu mora biti određeno uz zahtjev za natpolovičnim kvorumom sudjelovanja u odlučivanju: da bi referendumska odluka bila valjana, trebala bi za nju glasovati većina, uz uvjet da na referendumu glasuje najmanje natpolovična većina upisanih birača. Prijedlog SDP-a da se za različite pravne akte zahtijeva različita većina nije dobar. U Hrvatskom saboru nije do danas prihvaćeno razborito rješenje, kakvo sam i sam predlagao, da predsjedavajući, prije glasovanja, mora utvrditi radi li se o organskom ili pak ustavnom zakonu, te obznaniti koja je većina potrebna za izglasavanje zakona. Brojne je zakone uslijed toga, Ustavni sud ukinuo zbog formalnih razloga, izbjegavajući se upustiti u meritum vrlo ozbiljnih ustavnih pitanja. Koliko god to bilo komotno ustavnim sucima, protivno je svrsi njihove dužnosti, da odlučuju o ustavnim sporovima. Dakle, kako pretpostaviti da bi ono što ne funkcionira i što služi za manipulaciju u krugu od sto i pedeset zakonodavaca, bilo dobro rješenje za odlučivanje tisuća na referendumima? A pogrešnu odluku ne bi bilo moguće ispraviti.

Ponovimo odgovore na dva glavna prigovora koji će se odmah istaknuti ovom prijedlogu. Prvo, znači li to da referendum o udruživanju u Europsku uniju, kao i referendum o ustavnoj definiciji braka nisu bili ustavno valjani? Na to možemo odmah, odlučno i jednoznačno odgovoriti: ne znači! Sve države Europske unije su ratifikacijom hrvatskog članstva dale puni legitimitet ovoj odluci birača, odnosno prihvatile takav način odlučivanja kao pitanje hrvatskog ustavnog uređenja. Kako su otpali svi oni razlozi kojima se opravdavalo sadašnje rješenje o odlučivanju na referendumu većinom onih koji su na referendum izašli, za slučaj ponovnog odlučivanja, referendume treba sustavno i razborito regulirati.

Na drugo pitanje, znači li taj zahtjev onemogućavanje referendumskog izjašnjavanja putem građanske inicijative, odgovor je potvrđan. Ovako reguliran, referendum je sredstvo manipulacije i nipošto ne ispunjava svoju svrhu. Kako je prilikom uvođenja referenduma građanske inicijative 2001. godine bez zadržke upozorio danas pokojni profesor Veljko Mratović, voditelj radne skupine

Predsjednika Republike za izradu stručnih osnova prijedloga ustavnih promjena, neuređen referendum može poslužiti kao sredstvo terora manjine birača nad većinom. Zajedno sa svim ostalim članovima Radne skupine, podržao sam ga onda, tako da držim važnim ponoviti to upozorenje hrvatskoj političkoj javnosti. Poigravanje referendumima može biti razorno po ustavni poredak i samu državu. Referendum kod kojeg je rezultat unaprijed siguran, nema potrebne značajke neposrednog odlučivanja. Politička klasa pred time više naprosto ne smije zatvarati oči!

THE CONSTITUTION, POPULISM, AND THE DECLINE OF LIBERAL DEMOCRACY - 'REFERENDUMANIA' THREATENS THE VERY FUNDAMENTS OF THE CONSTITUTIONAL ORDER

Democracies are at risk to be strangled by the populist demagogues, posturing as the only and true leaders of 'the people', while disregarding constitutional "structure of liberty", meaning that, the parliamentary supremacy, judicial review and, above all, the constitutional limits to the very direct decision making by the voters' constituencies. Referenda are being used ever more, often to push certain decision, which could not pass the parliament. The claim is that there must not be any limits to the power of the people. That phenomenon the most esteemed liberal magazine "The Economist" nicknamed coining the word "referendumania", apparently combining 'a mania' with 'referenda'. It has been received with a lot of sympathy by the general public, in circumstances when the television and the Internet shows all the misery of the numerous assemblies, not only in a new but also in the mature democracies. After the referendum on the Brexit has been used as an instrument of the political struggle in the mother of parliaments, Great Britain, which lead to the ongoing "melting down" of the highly valued British political system, it seems that the worst of prophecies are realized by advancing populist forces in a number of European states. Republic of Croatia has been for a long time exposed to such treats, by the political groups extremely opposed to governmental policies, first by the Catholic conservatives and most recently by the trade unionists. Due to the very inadequate regulation of the referenda on civil initiatives, whereas the decision is to be made by a majority of those who vote, without any quorum being provided, the possibilities of manipulation are enormous. In the lasting confusion, a number of politicians has already proclaimed their intention, if elected the president of the Republic, to use such a referendum in order to remove all the checks and balances between the chief of state and "the people". Taking such treats very seriously in the existing crisis of democracy, the author emphasizes his plea for an interparty agreement which would enable the referendum to be properly regulated and thus incorporated into the system of a democratic constitutional democracy.

Key words: *democracy, constitutionalism, crisis, populism, referendum, parliamentarism.*